



N. 17 - dicembre 2013

Le leggi bicamerali nei Paesi a bicameralismo differenziato

Nei Paesi europei che adottano il modello del cosiddetto bicameralismo differenziato¹, il rapporto tra le due Camere nel procedimento legislativo può esplicarsi con strumenti e meccanismi tra loro diversi e variamente articolati. Seguendo uno spettro che da una maggiore distanza dal modello del bicameralismo perfetto si muove, fino ad annullarsi, verso una differenziazione via via minore tra i poteri legislativi dei due rami del Parlamento, possono essere sinteticamente individuati quattro stadi.

1) Attribuzione alla sola Camera bassa della competenza a legiferare su alcune materie, specificatamente indicate a livello costituzionale. E' questo il caso dell'Austria e del Belgio, i cui Senati non dispongono di alcuna competenza sui disegni di legge di bilancio e di finanza pubblica, nonché della Repubblica ceca, per quanto attiene al solo disegno di legge di bilancio. In Irlanda, invece, sui progetti di legge in materia finanziaria (*money bills*) il Senato può solo formulare raccomandazioni non vincolanti. La Spagna, da parte sua, esclude del tutto il Senato dal procedimento di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo. In tali

ambiti, pertanto, i Paesi citati adottano un modello di esercizio della potestà legislativa semplicemente monocamerale.

2) Esame del disegno di legge da parte di entrambe le Camere, ma attribuzione alla Camera alta di un mero potere sospensivo (senza possibilità di emendare il testo). E' il caso dell'Austria e della Slovenia, dove il veto opposto dai rispettivi Senati all'approvazione può in ogni caso essere superato dalle Camere basse con un voto di norma a maggioranza ordinaria. Un potere di veto assoluto è invece formalmente conferito alla Camera alta olandese, la quale tuttavia nella prassi non ne fa alcun uso.

3) Esame da parte di entrambi i rami, ma attribuzione alla Camera bassa di un potere decisionale in ultima istanza (e in taluni casi all'esito di una procedura di conciliazione² tra i due rami) prevalente relativamente a: a) tutti i disegni di legge (come avviene in Irlanda, nei Paesi Bassi, in Polonia, nella Repubblica ceca, in Romania³, in Russia e in Spagna); ovvero b) su alcuni di essi, individuati in base ad un criterio per materia (Belgio, Germania) o

¹ Vale a dire: Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Russia, Slovenia e Spagna. Gli Stati europei che adottano un sistema perfettamente bicamerale sono invece, oltre all'Italia, la Bosnia-Erzegovina e la Svizzera. Per una trattazione dei vari aspetti connessi al funzionamento dei sistemi bicamerali si veda il *dossier* del Servizio studi "Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti", settembre 2013, [n. 54](#).

² Su tali procedure di conciliazione si veda la [Nota Breve n. 18 "Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali"](#), oltre al già citato *dossier*.

³ Nel peculiare sistema romeno, mentre la Camera bassa ha una competenza decisionale che può considerarsi prevalente per i disegni di legge ordinaria, per i disegni di legge organica, in base ad una distinzione per materia, tale prevalenza è da assegnare al ramo ove la Costituzione prevede debba iniziare *l'iter*.

procedurale (Francia) ovvero misto (Regno Unito).

4) Nel caso delle leggi costituzionali o di revisione della Costituzione, il procedimento - in tutti i sistemi bicamerali europei - coinvolge su un piano di parità entrambi i rami del Parlamento (con importanti limitazioni per materia riguardanti la sola Austria).

Negli ordinamenti della Francia, del Regno Unito, della Germania e del Belgio sussistono inoltre disegni di legge ordinaria il cui esame si svolge da parte di entrambe le Camere su un piano di perfetta parità di poteri decisionali: è il caso delle leggi cosiddette bicamerali o necessariamente bicamerali, che per essere approvate richiedono il consenso di entrambi i rami su un identico testo. Su questo ultimo gruppo segue un'analisi di maggior dettaglio.

Le leggi bicamerali in Francia, Regno Unito, Germania e Belgio

Appare opportuno osservare preliminarmente che in Francia e nel Regno Unito le leggi ordinarie sono di regola bicamerali, salvo specifici e limitati casi, individuati in base a criteri prevalentemente procedurali, nei quali alla Camera bassa è attribuito il potere di assumere la decisione finale. Sostanzialmente ciò si verifica in caso di reiterate divergenze tra i due rami del Parlamento o di ritardo da parte della Camera alta, finalizzato alla non approvazione del disegno di legge. Per quanto riguarda la Germania e il Belgio, invece, il rapporto tra principio di differenziazione e principio di perfetto bicameralismo è rovesciato. La regola, o almeno la prevalenza in termini quantitativi, è data dall'attribuzione alla Camera bassa di poteri preponderanti nel procedimento legislativo, mentre la tendenziale eccezione è piuttosto rappresentata dalle leggi bicamerali, che vengono specificamente individuate dalle rispettive Costituzioni in base ad un criterio per materia. Si può rilevare che tale ultimo modello è adottato da due Stati a struttura federale, come la Germania e il Belgio, e che le materie assegnate alle leggi bicamerali attengono più o meno strettamente agli interessi degli enti

federati e ai loro rapporti con lo Stato centrale, e in quanto tali chiamano in causa il ruolo di rappresentanza e tutela di tali interessi che il *Bundesrat* tedesco e il *Sénat* belga svolgono nei rispettivi ordinamenti federali.

In **Francia** il sistema è informato a una sintesi tra aspetti del bicameralismo perfetto ed elementi di preminenza dell'Assemblea nazionale che ha giustificato l'uso dell'espressione di bicameralismo *à la carte*. Le leggi dunque si possono considerare tutte bicamerali, perché *Sénat* e *Assemblée Nationale* esercitano il potere legislativo congiuntamente, in condizioni di parità: hanno pari poteri di iniziativa, l'*iter* dei progetti di legge può iniziare indifferentemente nell'una o nell'altro ramo, salvo pochissime eccezioni, e nel procedimento ordinario le due Camere devono approvare un identico testo, senza limite al numero delle letture.

Un accenno di differenziazione per materia si osserva nella prerogativa attribuita al Senato di esaminare in prima lettura i disegni di legge aventi come oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali, mentre all'Assemblea Nazionale sono assegnati in prima lettura i progetti di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale ([Costituzione](#), art. 39). Un equilibrio non perfetto tra le due assemblee nel procedimento legislativo è tuttavia regolato dalla Costituzione, ma non si basa su una differenziazione per materia.

L'articolo 45 della Carta costituzionale, infatti, prevede che dopo due letture infruttuose da parte di ciascuna Assemblea - o dopo una sola lettura, nel caso in cui il Governo abbia deciso di adottare la procedura accelerata senza che le Conferenze dei Presidenti delle Camere vi si siano congiuntamente opposte - il Primo Ministro o, nel caso di proposta di legge di iniziativa parlamentare, i Presidenti delle due Assemblee congiuntamente, possono far ricorso ad una procedura di mediazione. In tal modo, il sistema bicamerale perfetto

può essere sostituito da un bicameralismo imperfetto, indipendentemente dalla materia oggetto del testo in esame. L'interruzione della procedura perfettamente bicamerale, infatti, implica prima l'intervento di un organo paritario di conciliazione; in caso di persistente *impasse*, il Governo può quindi investire l'Assemblea nazionale del potere di decidere in ultima istanza.

L'applicazione di tale procedura alle leggi organiche⁴ è possibile ma, in caso di disaccordo tra le due camere, l'Assemblea Nazionale deve approvarle definitivamente a maggioranza assoluta dei suoi membri. In ogni caso sono perfettamente bicamerali le leggi organiche riguardanti il Senato, oltre - naturalmente - a quelle di revisione costituzionale.

Anche nel **Regno Unito** il procedimento legislativo è ispirato ad un bicameralismo in via ordinaria pariordinato: di norma, infatti, i progetti di legge, presentati dal Governo o da membri di qualsiasi delle due Camere, possono essere emendati da entrambe finché non si raggiunga un accordo su un identico testo. Esistono però alcune forme di differenziazione dettate dai *Parliament Acts* 1911 e 1949 che hanno definito i poteri della *House of Lords* nel procedimento legislativo, assegnando un ruolo prevalente alla *House of Commons*.

In primo luogo, i progetti di legge di carattere finanziario (*money bills*) cioè quelli che riguardano l'imposizione o la modifica di tasse o autorizzano la spesa pubblica o l'assunzione di debito pubblico, devono essere presentati alla *House of Commons*. In quanto progetti di legge, essi vengono trasmessi all'esame della *House of Lords* ma, se entro un mese non vengono approvati, ricevono comunque il *Royal Assent* ed entrano in vigore.

In secondo luogo, l'*iter* dei progetti di legge trasmessi dai Comuni alla Camera dei *Lords* può essere sospeso da quest'ultima per un periodo di un anno. Se,

entro quel periodo, i *Lords* non procedono all'esame del *draft bill*, e questo viene nuovamente approvato dai Comuni nella sessione successiva, esso risulta comunque adottato in via definitiva anche senza il consenso della Camera alta. Tuttavia, i progetti di legge originati dalla stessa *House of Lords*, quelli che prolungano la durata di una legislatura, i *Private Bills* (che riguardano interessi privati di individui o gruppi), o i progetti di legge che sono stati trasmessi meno di un mese prima dello scadere della legislatura devono sempre ricevere l'approvazione formale anche da parte della *House of Lords*.

In **Germania** le leggi "a consenso necessario" sono espressamente indicate nella [Legge fondamentale](#) (*Grundgesetz* - GG). Tra queste, ovviamente, sono comprese le leggi di modifica costituzionale (per l'approvazione delle quali l'articolo 79, secondo comma, della Legge fondamentale richiede inoltre una maggioranza speciale, cioè l'assenso dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat*).

La cosiddetta *Föderalismusreform*, entrata in vigore il 1° settembre 2006, ha incisivamente modificato la Legge Fondamentale, tra l'altro, proprio con riferimento al numero delle leggi a consenso necessario oltre che alla distribuzione del potere legislativo tra Federazione e *Länder*. Sotto il primo profilo, la riforma ha perseguito l'obiettivo di limitare le ipotesi di consenso necessario del *Bundesrat* - che costituivano circa il 60% delle leggi federali, ridotte ora a circa il 35%.

Per quanto riguarda la legislazione ordinaria, secondo il dettato della [Legge fondamentale](#) l'assenso formale del *Bundesrat* è necessariamente richiesto nei seguenti casi:

- per le leggi che regolano taluni aspetti relativi all'esercizio del diritto di asilo (art. 16a, commi 2 e 3);
- per le leggi che trasferiscono poteri sovrani ad organismi sovranazionali (UE)

⁴ Le leggi organiche sono quelle alle quali la Costituzione francese demanda la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento di organi o di istituzioni di rilevanza costituzionale.

- (art. 23, comma 1) e per le leggi che regolano la fase ascendente della normazione della UE in materia di interesse dello stesso *Bundesrat* o dei *Länder* (art. 23, comma 7);
- per le leggi che rechino modifiche agli assetti territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7);
 - per le leggi concernenti talune ipotesi di protezione dal terrorismo internazionale (art. 73, comma 2);
 - per le leggi riguardanti la responsabilità dello Stato e lo statuto dei dipendenti pubblici dei *Länder* e degli enti locali, compresi i giudici (escludendo, per questi ultimi, le disposizioni relative alla carriera, alle remunerazioni e alle pensioni) (articolo 74, comma 2);
 - per le leggi che, in casi eccezionali, disciplinano una procedura amministrativa non modificabile dai *Länder* (art. 84, comma 1) e per le leggi che autorizzano, in casi particolari, il Governo federale ad impartire istruzioni per l'applicazione di disposizioni legislative (art. 84, comma 5);
 - per le leggi che istituiscono autorità amministrative per l'esecuzione di leggi affidata ai *Länder* (art. 85, comma 1);
 - per le leggi che attribuiscono talune competenze e responsabilità all'Amministrazione federale della difesa (art. 87b, comma 1) o riguardano l'esecuzione di disposizioni legislative relative alla difesa (art. 87b, comma 2), per le leggi che attribuiscono ai *Länder* l'esecuzione di disposizioni legislative in materia di produzione o utilizzazione di energia nucleare (art. 87c, comma 1), per le leggi che attribuiscono ai *Länder* responsabilità amministrative in materia di trasporto aereo (art. 87d, comma 2) e di trasporto ferroviario (art. 87e, comma 5) e per le leggi in materia di servizi postali e di telecomunicazioni (art. 87f, comma 1);
 - per le leggi che specificano i compiti comuni alla Federazione e ai *Länder* e ne disciplinano il coordinamento (art. 91°, comma 2);
 - per le leggi concernenti l'integrazione tra le reti informative pubbliche e la loro operatività (art. 91c, comma 4);
 - per le leggi concernenti la cooperazione tra Federazione e i *Länder* in materia di sostegno alle persone in cerca di occupazione (art. 91e);
 - per le leggi che prevedono i casi in cui i tribunali dei *Länder* esercitano la giurisdizione federale in materia penale (art. 96, comma 5);
 - per le leggi che impongono ai *Länder* di provvedere a forme di assistenza economica o a prestazioni sociali ai cittadini in associazione con lo Stato federale, quando ciò comporti oneri finanziari a carico dei *Länder* stessi (articolo 104a, comma 4);
 - per le leggi di dettaglio in materia di partecipazione di Federazione e *Länder* al finanziamento delle spese amministrative (art. 104a, comma 5) e agli oneri derivanti da violazioni alla normativa UE ed internazionale (art. 104a, comma 6);
 - per le leggi relative al finanziamento federale di investimenti dei *Länder* e degli enti locali (art. 104b, comma 2);
 - per le leggi relative alle tasse i cui proventi sono in tutto o in parte di competenza dei *Länder* e degli enti locali (art. 105, comma 3);
 - per le leggi concernenti la distribuzione tra Federazione e *Länder* di quote di talune tasse nonché la concessione di trasferimenti finanziari ai *Länder* (art. 106, commi 3, 4, 5, 5a e 6, art. 106a, art. 106b e art. 107, comma 1);
 - per le leggi in materia di organizzazione delle autorità amministrative finanziarie dei *Länder* (art. 108, comma 2), di collaborazione tra Federazione e *Länder*

in materia di amministrazione fiscale (art. 108, comma 4) nonché di procedure in materia fiscale seguite dalle predette autorità finanziarie seguite (art. 108, comma 5);

- per le leggi che stabiliscono i principi applicabili ai bilanci della Federazione e dei *Länder* (art. 109, comma 4) nonché per le leggi concernenti la distribuzione degli oneri derivanti dalla violazione della disciplina finanziaria della UE (art. 109, comma 5);
- per le leggi in materia di emergenza finanziaria (art. 109a);
- per le leggi che in caso di difesa nazionale estendono i poteri legislativi della Federazione (art. 115, comma 1) e dettano disposizioni eccezionali sull'amministrazione e sulle finanze della Federazione (art. 115, comma 3).

Tra le disposizioni transitorie e finali della Costituzione tedesca, l'articolo 143c - che ha efficacia limitata nel tempo, con termine al 31 dicembre 2019 - prevede inoltre che sia necessario il consenso del *Bundesrat* per approvare la legge che regola i trasferimenti dal bilancio federale a favore dei *Länder* per compensarli dell'eventuale abolizione del contributo federale all'edilizia scolastica e universitaria, nonché del contributo alle infrastrutture di mobilità municipali e all'edilizia sociale.

Le leggi che non rientrano in quelle per le quali è necessario il consenso del *Bundesrat*, le cosiddette "leggi semplici", sono sempre presentate in prima lettura al *Bundestag*, e se questo le approva il *Bundesrat* può solamente opporre un dissenso che si formalizza prima nella richiesta di convocazione di una Commissione di conciliazione, e poi - se il dissenso permane - nel deliberare formalmente l'opposizione al disegno di legge. Ma in ogni caso la deliberazione definitiva sul testo appartiene al *Bundestag*, anche se talvolta è necessario che esso si esprima a maggioranza qualificata (questo accade se l'opposizione del *Bundesrat* è

stata votata con una maggioranza qualificata).

In **Belgio** la [Costituzione](#), all'articolo 77, individua, anche per mezzo di una nutrita serie di rinvii ad altre disposizioni della Carta, un elenco di leggi per le quali Camera e Senato "sono competenti su di un piano di parità". Nel complesso si tratta di ambiti legislativi che afferiscono a quattro grandi blocchi:

- la revisione costituzionale;
- le istituzioni dello Stato federale (Comunità, Regioni, comunità linguistiche ed enti locali) e le loro relazioni con lo Stato;
- l'ordinamento giudiziario;
- la ratifica dei trattati e le relazioni internazionali.

Per quanto riguarda le istituzioni dello Stato federale, sono oggetto di leggi bicamerali "pure" quelle che regolano, ad esempio: la composizione e il funzionamento dei Parlamenti (art. 115 e 118) e dei Governi (art. 121 e 123) delle Comunità e delle Regioni, la responsabilità dei membri dei Governi delle Comunità e delle Regioni per le violazioni commesse nell'esercizio delle loro funzioni (art. 125), la procedura per prevenire conflitti tra disposizioni normative emanate dai vari livelli federati e le leggi statali (art. 141), le condizioni e modalità per l'esercizio della competenza residuale assegnata dalla Costituzione alle Regioni e alle Comunità (art. 35), la conclusione di accordi di cooperazione tra lo Stato, le Regioni e le Comunità (art. 77, n° 10), le eccezioni al principio in base al quale le imposte di competenza delle Comunità, delle Regioni e delle province devono essere istituite e regolate dai rispettivi organi rappresentativi (art. 170), il sistema finanziario delle Comunità e delle Regioni (art. 175-177). Con una norma di chiusura, inoltre, l'articolo 77, n° 4, stabilisce che sono perfettamente bicamerali le leggi che devono essere adottate con la maggioranza prevista dall'articolo 4, ultimo comma, della stessa

Carta costituzionale: la maggioranza, cioè, dei voti di ciascun gruppo linguistico di ciascuna Camera del Parlamento, a condizione che alla votazione partecipi la maggioranza dei componenti di ciascun gruppo e che i suffragi favorevoli all'interno di essi raggiungano i due terzi del totale dei voti espressi.

Relativamente all'ordinamento giudiziario, il necessario consenso del Senato è richiesto per le leggi che istituiscono organi giurisdizionali (art. 146), che organizzano le corti e i tribunali (art. 77, n° 9), che attengono al Consiglio di Stato (art. 77, n° 8), che regolano le competenze e le funzioni della Corte costituzionale (art. 142) e del Consiglio superiore di giustizia (art. 151).

Il ruolo del Senato in materia di rapporti internazionali è sottolineato dalla previsione (art. 75) che attribuisce a tale ramo del Parlamento la prima lettura dei disegni di legge di ratifica dei trattati, i quali hanno conseguentemente natura bicamerale, come pure quelli che derogano, a vantaggio dei poteri centrali, alle competenze costituzionali degli organi delle Regioni e delle Comunità per garantire il rispetto di obblighi internazionali o sovranazionali dello Stato (art. 169).

Tutte le leggi diverse da quelle indicate sono di competenza esclusiva o prevalente della Camera dei rappresentanti. Infatti, l'articolo 74 della Costituzione individua una piccola riserva di materie totalmente moncamerali nelle quali al Senato è del tutto sottratta la competenza legislativa. Si tratta delle leggi di bilancio e di finanza pubblica, delle leggi che dispongono sulla naturalizzazione, delle leggi relative alla responsabilità dei ministri e di quelle che fissano il contingente delle Forze Armate.

I restanti disegni di legge sono detti di competenza "bicamerale opzionale" poiché sono sottoposti all'esame in prima lettura della Camera (anche quando la proposta legislativa nasce per iniziativa di senatori) e, se approvati da essa, sono adottati in via definitiva a meno che il Senato (è sufficiente la richiesta di 15 senatori) non eserciti il

diritto di avocazione. In tal caso, la Camera alta può introdurre emendamenti che devono però trovare il consenso anche dell'altro ramo. In caso di divergenze prevale, dopo un numero limitato di "navette", la volontà della Camera dei rappresentanti.

Va infine richiamata l'attenzione sul fatto che in Belgio è in corso di esame parlamentare una complessa revisione costituzionale ed istituzionale (la cosiddetta sesta riforma dello Stato), articolata in numerosi progetti di legge, che comprende anche una incisiva riforma dell'articolo 77 della Costituzione e della distribuzione del potere legislativo tra le due Camere diretta ad un complessivo ridimensionamento del ruolo del Senato. Tale ultimo progetto di legge costituzionale è stato approvato dal Senato in prima lettura il 28 novembre 2013 ([document législatif n. S. 5-1735 e Ch. 53-3176/1](#)).

a cura di R. Tutinelli

ha collaborato: L. Formosa

L'ultima nota breve:

[Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici \(Atto del Governo n. 50\) \(n. 16 - dicembre 2013\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it